

ESETTANULMÁNYOK / CASE STUDIES

Területfejlesztési vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus program tapasztalatai

Spatial development or industrial policy? The experiences of competitiveness poles in France

EGYED ILDIKÓ

EGYED Ildikó: tudományos segédmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, Pécs; egyed@rkk.hu

KULCSSZAVAK: versenyképességi pólus – Franciaország, területfejlesztés, klaszterpolitika, kiegyenlítési politika

ABSZTRAKT: A tanulmány felvázolja a területfejlesztési, a verseny- és az iparpolitika metszetében elhelyezkedő francia versenyképességi pólusok kialakulásának előzményeit, elméleti hátterét, és az alig egy évtizedes múltra visszatekintő gyakorlati tapasztalatok összegzésére vállalkozik. A versenyképességi pólusok az innovációs szereplők hálózatos kapcsolataira épülnek, fejlődésüket a szereplők közötti együttműködés minősége alakítja. Miközben a teljesítményszemléletű politikák a legdinamikusabban fejlődő régiókra összpontosítanak az ország európai és globális pozícióját szem előtt tartva és a pólusok esetében is a legígéretesebb csúcstechnológiai ágazatok támogatását szorgalmazzák, a közel fél évszázados múltú kiegyenlítő területfejlesztési politikák céljai a pólusok nagy számával és a hagyományos ágazatok támogatásával realizálódnak. A kettős célkitűzés egyidejűleg a pólusprogram esetében is nehezen teljesíthető, de mindmáig jelen van az ország jövőjét meghatározó területpolitikai vitákban.

Ildikó EGYED: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs; egyed@rkk.hu

KEYWORDS: competitiveness poles – France, spatial development, cluster policy, spatial equalisation policies

ABSTRACT: The study seeks to present a multigenerational construction, the French competitiveness poles, the theoretical background of their creation and some practical experiences gained through two cycles of their operation. We will keep an eye on the specific cultural-national context which leaves its mark on the effective realisation of the programme, being a source of disadvantages and also shaping innovation propensity.



The French poles are relatively young constructions which are situated at the intersection of spatial development, competitiveness and industrial policies. While the primary characteristic of spatial development policy is that it is adapted to the national space, the French programme of competitiveness poles transcends the national borders and focuses on spatial competitiveness in the spirit of the European discourse. While we do not reject the theory according to which strategies of large multinational firms shape and determine the destiny of individual regions, influence their rise or demise, it is necessary that we do not regard a given region a passive receptor of global processes, but a dynamically changing construction as a result of the collective action of heterogeneous stakeholders. The programme of competitiveness poles seeks to symbolize this collective effort directed towards the amelioration of the state of an entire region. The programme can be interpreted as a revised and updated version of the traditional model of central policy measures directed at stimulating innovation. The core elements of the current programme are spatial systems of innovation, and its major objective is to achieve the critical mass of industrial capacities and scientific institutions. The functioning of the poles is based on open innovation, the core of which is that firms perform innovative activity in collaboration with their partners in order to avoid being isolated within their institutional frameworks. The major stakeholders of the poles are small and medium-sized companies in harmony with the European employment objectives, since they are the major source of job creation in France as well. They encounter the largest obstacles to creating the sufficient conditions of innovation and experience severe difficulties in forming efficient partnerships with multinational firms.

Even though it is too premature to evaluate the programme's success or failure, various problems are already visible. For instance, the too large number of poles to be reduced from the current cycle starting from 2014; a sometimes symbolic relationship between higher educational institutions and the research sector; the sometimes quite erroneous choice of sectors to be developed; the lack of specialization within the various poles; a non-reasonable geographical delimitation of poles (encompassing one or multiple regions); failure to achieve international visibility, and a danger of an excessive fragmentation of funding resources. Whether the state is more inclined to apply the programme as a national industrial policy instrument (while neglecting the aspects of territorial embeddedness), or use them to serve the traditional harmonisation goals of spatial development policy (to their large number and relatively even distribution in the national space), the success of the programme will only be manifested if the poles resist the test of time and become solid foundations of the national competitiveness-based economic policy.

Bevezetés

A tanulmány nem az egyesült államokbeli emblemikus klasztereket vizsgálja, hanem egy sokadik generációs konstrukcióval, a francia versenyképességi pólusok elméleti háttérével és gyakorlati megvalósulásának tapasztalataival foglalkozik, mindig szem előtt tartva azt a kontextust, amely átitatódott nemzeti sajátosságokkal, az abból fakadó hátrányokkal és az innovációs hajlandóságot determináló számos tényezővel.

A francia pólusok viszonylag fiatal képződmények, a területfejlesztési, valamint a verseny- és az iparpolitika metszetében helyezkednek el. A területfejlesztés első számú jellemzője, hogy a nemzeti térben, a nemzeti sajátosságoknak megfelelően működik, a versenyképességi pólus program ellenben átlépve a nemzeti kereteken, expressis verbis a területi versenyképességet he-

lyezi előtérbe az európai diskurzus szellemében. Ha a globalizáció kontextusában számolni kell azzal a ténnyel, hogy a nagyvállalatok stratégiai formálják és pecsételik meg egy-egy térség sorsát, befolyásolják hanyatlását vagy felemelkedését, szükséges, hogy egy adott térséget ne pusztán e folyamatok passzív befogadjának tekintsünk, hanem a szereplők kollektív cselekvése eredményeként létrejött, dinamikus változó konstrukciónak. A helyi innovációs rendszerek hatékonysága a területi versenyképesség központi eleme. A 21. századi területi fejlődés fontos szereplői a helyi termelési rendszerek és a versenyképességi pólusok, amelyek az innovációs szereplők hálózatos kapcsolataira épülnek, fejlődésüket pedig a szereplők közötti együttműködés alakítja. A tanulmány, miután felvázolja a pólusprogram elméleti és történelmi hátterét, a makroszinten kimutatható eredmények, a működési tapasztalatok és a jelentkező problémák bemutatására vállalkozik.

A francia területfejlesztési politika változó eszköztára: a növekedési pólusoktól a versenyképességi pólusokig

Az állami területfejlesztési politika (*politique d'aménagement du territoire*) arra vezethető vissza, hogy a területi kiegyenlítődé a piacgazdaságban nem automatikusan végbemenő folyamat, és az egyes területek egymáshoz viszonyított helyzete a kollektív beavatkozás eredményeként változhat. A politikai döntéshozók felismerték, hogy egyes régiók kiemelt fejlesztése kínálhat tartós megoldást a fejlettségbeli különbségek csökkentésére, hosszabb távon pedig az egyensúlyi állapot felé való törekvésre. A területfejlesztési politika aranykorában a tevékenységek és a vállalkozások kevésbé fejlett régiókban történő fejlesztésére épült. Ez a korszak lezárult, mivel a területi fejlődés napjainkra már csak a területi verseny kontextusában képzelhető el, a vállalkozások telephelyválasztásukban jóval szabadabbakká váltak a globalizálódó piacok és a határok megnyitása miatt. 1945 óta a területfejlesztés két egymással ellentétes logikára épül: a korrigálási célú, válságos helyzetű térségekre és tevékenységekre irányuló intézkedések a területi kiegyenlítődé utópikus eszméjét tükrözik, a teljesítményszemléletű politikák pedig a legdinamikusabban fejlődő régiókra összpontosítanak az ország európai és globális pozícióját szem előtt tartva. E kettős célkitűzés egyidejűleg nehezen realizálható, de mindig jelen van a területpolitikai vitákban.

Franciaországban 1963-tól a területfejlesztés fő irányító szerve a DATAR. Amellett, hogy a szakemberek vizsgálták az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Hollandia és a Szovjetunió tervezési gyakorlatát, a francia területfejlesztési célokat kifejezetten az országhatárokon belül határozták meg. A nemzeti területfejlesztési politika egyik fő jellemzője, hogy – szakítva a térségi determinizmus szemléletével – a jövőalakításban elsődleges szerepet tulajdonít a kollektív cse-

lekvésnek. A közhatalmi szereplők és a politikai elit nagymértékben befolyásolhatják a nemzeti teret strukturáló külső gazdasági hatások területi képét. A területfejlesztés aranykorában, 1945 és 1982 között az állam volt a területfejlesztés fő irányítója. A területfejlesztési politika fő csapásiránya az ország kiegyenlítettebb regionális fejlődése volt, gátat próbáltak szabni Párizs és térsége korlátlan hegemoniájának. Az 1880-as évek óta kialakult politikai rendszerből fakadóan fennmaradt a jakobinus centralista államhatalmi struktúráknak a helyi erőkkal szembeni túlsúlya, ezért a periódust joggal nevezhetjük a helyi erők által „megszelídített” jakobinizmus (*jacobinisme apprivoisé*) korának (Grémion 1976).

1960 és 1980 között 520 000 munkahely létesült „vidéken” (az Île-de-France régióon kívül), valamint 7250 decentralizációs prémiumot juttattak azoknak a vállalatoknak, amelyek hajlandóak voltak Párizson kívüli régióba települni. Az új vállalatok telepítési helyét az állam önkényesen határozta meg. A decentralizációban a gépjárműipar játszott stratégiai szerepet, nagy növekedési potenciálja és foglalkoztatottainak létszáma miatt. Az ipari decentralizációs politika az ellenpólus-nagyvárosok támogatásával teljesedett ki. A DATAR a hatvanas évek elején a területi kiegyenlítés céljával jelölte ki a nyolc ellenpólust, *métropole d'équilibre*-t, azaz a Párizs 300–1000 km-es körzetében fekvő és a főváros hegemoniáját ellensúlyozó hat, később nyolc vidéki várost vagy város csoportot. Párizsból az ellenpólus-nagyvárosokba kívántak telepíteni „nagyvárosi felsőfokú” munkahelyeket, melyek az ipari termeléshez, az innovációs tevékenységekhez és a kommunikációhoz kapcsolódó, magas fokú szakképzettséget igénylő funkciókat jelentettek.

A területfejlesztés aranykorának nevezett három évtized intézkedései az ország területén mélyreható változásokat eredményeztek. A hatvanas évek ellenpólusvárosai valódi európai jelentőségű vagy metropolizációs tendenciákat mutató nagyvárosokká váltak. A Párizson kívüli térségekre irányuló kiegyenlítő politika egészen a kilencvenes évekig uralkodó volt. A problémát az jelentette, hogy az ipari decentralizációs politika korszakában az ipari vállalatok maguk is szerkezetváltáson mentek keresztül. Az ipari decentralizációs politika korszakában az alacsony szakképzettséget igénylő munkahelyek növekedése volt meghatározó. A termelési és végrehajtási funkciók Párizsból való kiszervezésével a felsővezetői funkciók és a szellemi tevékenységek minden korábbinál magasabb fokú fővárosi centralizációja következett be, a végrehajtási funkciók pedig gyakorlatilag vidékre kerültek, főként a nyugati térségekbe és a Párizsi-medencébe. Míg a Párizs és a vidék közötti különbségek korábban kvantitatív természetűek voltak (munkahelyek száma, koncentráció, növekedési ráta), addig a decentralizációt követően kvalitatív differenciálódás történt (a szakképzettség, a munkahelyek tartalma, a bérszínvonal és a társadalmi presztízs terén). 1965–1995 között, amikor az állami területfejlesztési politika felülről vezérelt stratégiák mentén működött, a decentralizáció voltaképpen nem jelentett mást, mint Párizs bizonyos kompetenciáinak alacsonyabb adminisztratív szintekre való delegálását.

Zónásítás, pólusképzés

A területfejlesztési politika keletkezése óta két fő csapásirány létezett: az ötvenes évektől alkalmazott övezetekbe sorolás és az infraregionális pólusok kijelölése. Az övezetbe sorolással az állam nagyobb földrajzi egységekre határozza meg a területi prioritásokat (Jean, Vanier 2008), míg a pólusképzés esetében az eszközök kis területegységekre koncentrálnak. Eleinte az övezetbe sorolás a Párizs és a francia sivatag modelljére épült, az első ipartelepítési támogatásokat Párizs 200 km-es körzetén túl osztották ki. Később egyre specializáltabb zónákat határoztak meg (pl. gazdaságilag elmaradott „regionális fejlesztési térségek”, hanyatló iparral és csökkenő munkahelyekkel jellemezhető „ipari alkalmazkodási” térségek). Az állami területfejlesztési politika mai célja a strukturális nehézségekkel küszködő és a gazdasági válság sújtotta régiók helyzetének javítása, amelyekben a gazdasági tevékenységek nagy része leépült a munkahelyekkel együtt. A támogatott térségek nagymértékben egyeznek az EU-támogatások kedvezményezettjeivel (Merlin 2007).

A vélemények megoszlanak arról, hogy hatékonyak voltak-e a gazdasági tevékenységek és a munkaerő térbeli dekoncentrációjára, a régiók közötti átcsoportosításra irányuló korábbi intézkedések. Amennyiben a regionális különbségek fennmaradását negatív jelenségeként értelmezzük, a területfejlesztési politika kudarcáról, sőt létjogosultságának megszűnéséről kell beszélnünk. 2000 óta a régiók közötti különbségek csaknem 25%-kal nőttek, ami az európai tendenciákkal is összhangban van, a legtöbb fejlett országban ugyanis hasonló jelenségek tapasztalhatók. Az állami területfejlesztési politika eredeti és elsődleges célja, azaz az emberek és tevékenységek területileg kiegyenlített eloszlása szemben áll a valóságban megfigyelhető, egyre nagyobb méreteket öltő koncentrációval. A nyereségességet befolyásoló központi fejlesztések és beruházási döntések is a koncentráció irányába terelik a cégeket, az egyre élesedő globális verseny kontextusában a városrégiók és a nagyvárosok lesznek a folyamatok nyertesei.

A DATAR 2006-ban nevet váltott, DIACT néven a területfejlesztés új, versenyképességi orientációját tükrözve folytatta tevékenységét. Lényeges hangsúlyeltolódás figyelhető meg abban is, hogy míg a DATAR a nemzeti léptéken kívánta a fejlődést előmozdítani, beleértve a gazdasági válság sújtotta övezeteket is, addig a DIACT (Területfejlesztés és Területek Versenyképessége Hivatal) az európai vagy globális léptéken a versenyképes pólusokra összpontosít (Jean, Vanier 2008). Ez egyben paradigmaváltást is jelentett a francia területfejlesztésben, ennek kifejező mozzanata a „terület” helyett a „területek” kifejezés, amellyel az állam eltolta a hangsúlyt a jakobinus, egységes és oszthatatlan nemzetállam ideájáról a girondista, sokféle és egyedi sajátosságokkal rendelkező térségek koncepciója felé. Ez azzal jár együtt, hogy az állami politika a redisztribúció mellett minden egyes térséget saját fejlődési pályáján saját (látens) erőforrásainak felkutatására ösztönöz. A területi tőke mint a helyi

fejlesztések egyik záloga a versenyképességi póluspolitikák egyik építőelemét jelenti. E paradigmaváltás ellenére 2009-ben a DIACT ismét nevet változtatott, DATAR néven működik, azonban a rövidítések mást takarnak, mint a kezdeti négy évtizedben: a „regionális vonzerő” beépül a DATAR nevébe (Délégation Interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale).

Közvetlen előzmények: az ellentmondásos decentralizáció

Az 1982–85-ös első valódi decentralizációs törvények eredményeképpen megszorozódtak a döntési szintek és a szereplők. A decentralizáció programja, a növekedés javainak Île-de-France régióon kívülre való dekoncentrációja ma már a múlthoz tartozik. A régióknak maguknak kell elkészíteniük a globális gazdaságba való integrációjukat biztosító terveiket.

A „felsőfokú nagyvárosi funkciók”, a megközelíthetőség, a hálózatosodás, a környezet minősége (mint a növekedés posztindusztriális tényezői) kiemelten fejlesztendőek. Az állam inkább ösztönzője, mintsem fő szervezője a folyamatoknak, a helyi szereplők pedig egyre inkább felismerik, hogy térségük jövője a saját kezükben van. A decentralizációs törvények célja az volt, hogy az adminisztratív szintek a hatáskörükbe tartozó feladatokban cselekvési autonómiát kapjanak. A valóság azonban ennél árnyaltabb képet mutat, mivel a piramis csúcsán elhelyezkedő központi hatalom mindvégig (és ma talán még fokozottabb mértékben) kezében tartja az irányítást, koncentrálna a forrásokat, a régiók prefektusai pedig pénzügyi ellenőrzési jogkörrel rendelkeznek a különböző területfejlesztési támogatásokon keresztül, beleértve a Strukturális Alapokat is.

Annak, hogy a regionalizáció nem működőképes Franciaországban, egyik magyarázata az, hogy ellenkezik az évszázados hagyományokkal. A hexagon területén élők megszokták, hogy mindig is Párizs, a centrum irányítja a perifériákat, elszívja onnan az erőforrásokat, majd pedig „öntözi” őket az újraosztott javakkal. Emiatt minden helyi szint számára elemi fontosságú volt a fővárossal való kapcsolat. Annak érdekében, hogy egy város (régió) nyertes pozícióba kerülhessen, aktív lobbitevékenységet kellett folytatnia a fővárosban. A városok és régiók között egyre élesedő verseny alakult ki, ez pedig nem kedvezett az alulról építkező, az Európai Unió által szorgalmazott és helyi forrásokra alapozó hálózatok létrejöttének. A decentralizációs törekvések hatásai ellentmondásosak voltak. Mind gazdasági, mind kulturális téren töretlen és kikezdehetetlen a fővárosi régió előnye. Miközben kiemelkedő fejlettsége alapján Île-de-France az európai régiók élvonalában helyezkedik el, az ország többi vidéke (eltekintve néhány nagyvárostól) az országos átlag alatt teljesít, s ami még aggasztóbb, az Eurostat adatai szerint az európai uniós átlagot sem

éri el. A 2000-es évekre egyértelművé vált, hogy Île-de-France nem a vidékkel, hanem Európa más metropolisztérségeivel versenyez. A régiók közötti fejlettségbeli szakadékot a neoliberalizmus csak tovább súlyosbította. A dezindusztrializáció és delokalizáció következtében a legsúlyosabb helyzetbe a gyáripari múltú nagyvárosok kerültek.

A francia területfejlesztési politika előtt a legfontosabb kihívások a globalizáció és a területi verseny kontextusában a térségi vonzerő és a versenyképesség fokozása. A nemzeti politikák fókuszába ezért a 21. század elején a nagyvárosok kerültek, mint az innováció fő színterei, ahonnan vélhetően a növekedés javai az egész ország területére szétterjednek. Az innovációt a dezindusztrializációs és a delokalizációs folyamatok elleni legjobb védekezési eszköznek tekintik. A csúcstechnológiai tevékenységek megjelenése Franciaországban a három dicsőséges évtizedre tehető, amikor politikai, stratégiai okokból hadászati-ipari célokra létrejöttek az első tudományos kutatási pólusok a nukleáris ipar, az informatika és az űrkutatás területén. Ezek voltak a tudományos gettók, amelyek a helyi miliőtől elszigetelve működtek. A francia kutatások egyszerre magas fokon centralizált (Île-de-France területén) és polarizált jellegét mutatja, hogy a tudományos és technológiai hálózat 85%-a csupán hat régióban (Párizs, Bretagne, Rhône-Alpes, Loire vidéke, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) és hat városban koncentrálódott (Párizs és környéke, Brest, Nantes, Lyon, Toulouse, Grenoble) (1. táblázat, 1. ábra).

A jelenlegi, a helyi szinergiák kihasználásán és az endogén fejlődésen alapuló, egy projekt köré kutatóközpontokat, vállalkozásokat tömörítő klaszterképzési stratégia eredménye a technopoliszok létrejötte. A gyakran állami kezdeményezésre keletkezett ipari parkokra lehet később versenyképességi pólusokat építeni. A pólus összefogja a felsőoktatást, a kutatást és a termelési szférát, lehetővé téve a különböző szereplők térbeli közelségéből fakadó szinergiák kihasználását, a startup cégek esetében pedig jelentősen megnöveli a túlélési esélyeket. A problémát sokszor az okozza, hogy a szereplők között nincsenek meg azok a szoros kapcsolatok, amelyek az egyesült államokbeli technológiai parkokat jellemzik.

A technopoliszok mára az ország egész területét lefedik: nemcsak a fejlettebb ipari régiókban, délen és nyugaton találhatóak meg, ahol magas színvonalú a munkaerő és magas a közép- és felsővezetők aránya, hanem sok nagyvárosban (a szolgáltatások gazdagsága kedvező tényező) és korábbi iparvidékeken is (ahol a szerkezetátalakítás eszközeiként funkcionáltak), hozzájárulva több tízezer munkahely létrejöttéhez (Smits 2007).

A zónásítás mellett a pólusképzés a pénzügyi és emberi erőforrások inf-raregionális szintekre, például foglalkoztatási vonzáskörzetekre, válság sújtotta vagy éppen legkiemelkedőbb területekre történő fókuszálását jelenti. A fő cél a térségek szerkezeti átalakítása és a gazdasági tevékenységek rekonverziója. Az ellenpólus-nagyvárosok, később pedig az ipari kikötővárosok po-

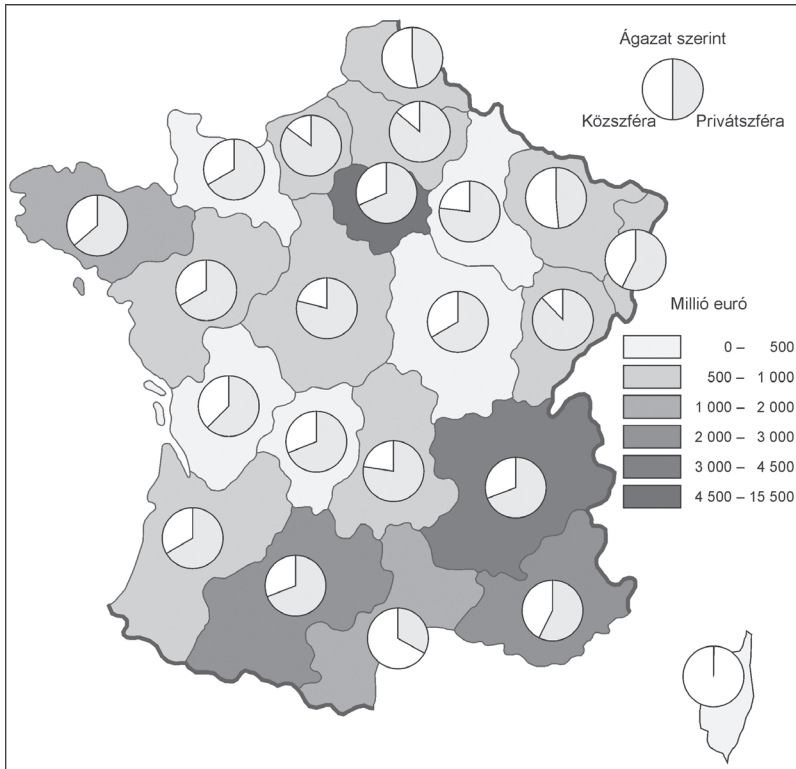
1. táblázat: A régiók kutatás-fejlesztési kiadásai, 2006
Regional R&D expenditures, 2006

Régiók	GDP (millió euró)	Lakos- ság (ezer fő)	A K+F-kiadások aránya a regionális tanácsok költségvetésében (%)	A privátszféra K+F-kiadásai (millió euró)	A közszféra K+F- kiadásai (millió euró)	K+F- kiadások összesen (millió euró)
Île-de-France	451 195	11 532	22,2	10 345	5 167	15 512
Champagne-Ardenne	31 107	1 339	1,2	196	62	259
Pikárdia	37 642	1 894	3,3	481	75	556
Felső-Normandia	41 545	1 811	1,5	579	95	674
Központi	56 535	2 520	3,6	747	207	954
Alsó-Normandia	30 159	1 457	2,5	209	111	320
Burgundia	35 771	1 629	3,7	246	124	370
Nord-Pas-de-Calais	81 473	4 019	3,2	278	314	593
Lotaringia	48 076	2 336	4,4	280	311	591
Elzász	43 444	1 816	2,8	428	334	762
Franche-Comté	24 647	1 151	1,5	555	75	629
Loire völgye	78 850	3 450	6,2	514	275	788
Bretagne	69 123	3 095	6,4	751	450	1 201
Poitou-Charentes	36 218	1 724	2,5	208	132	340
Akvitánia	71 431	3 120	5,7	624	343	967
Midi-Pyrénées	64 577	2 777	2,8	2 044	945	2 989
Limousin	15 107	731	1	102	49	151
Rhône-Alpes	156 099	6 021	11,3	3 129	1 408	4 536
Auvergne	28 213	1 336	1,9	448	141	589
Languedoc-Roussillon	49 881	2 534	4,3	456	952	1 408
Korzika	5 626	294	0,3	14	-	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	114 354	4 815	6,1	1296	999	2295
Franciaország	1 600 168	63 186	100,0	23 915	13 994	37 909

Adatok forrása: INSEE.

litikája az erőforrások koncentrációjára épült, a koncentráció túlsorduló hatásaitól várták a környező térségek dinamizálását. A francia gazdaság problémáinak (technológiai innovációs hátrány, a francia termékek skálájának szűkülése, a csúcstechnológiai ágazatokban való lemaradás) orvosolására kitalált, 2005-ben megvalósult, nagy célokkal kecsegtető versenyképességi pólus programban már nem a DATAR kezdetek óta gyakorolt defenzív „tűzoltó” politikája érvényesül, hanem egy olyan offenzív politika, amely „célul tűzte ki olyan valódi technológiai-gazdasági programok megalkotását, amelyek az ipari, a kutatási és a felsőoktatási szférák közötti szinergiákra épülnek” (Merlin 2007, 71.).

1. ábra: A K+F-kiadások regionális megoszlása, 2006
Regional distribution of R&D expenditures, 2006



A francia kutatási szektor irányítása: a kompetenciák decentralizációja vagy további centralizáció?

A 2007–2013-as időszakban a zónásítás teljesen eltűnt a regionális politika eszköztárából. E fordulat, vagyis a területi versenyképességnek a kohézióval szembeni előnyben részesítése mutatja, hogy a politika áttért a nemzeti növekedés érdekében a helyi szereplőket összefogásra készítő politikára, miközben a növekedés javainak átcsoportosításán alapuló egyenlőségi eszme háttérbe szorult. Ezzel Franciaország is áttért a keynesiánus filozófiát követő redisztributív politikáról a schumpeteri logika mentén az innovatív és magas hozzáadott értéket előállító ipari tevékenységek támogatására. Ebben a rendszerben egy olyan helyi közösség, amelynek az illetékes nemzeti ügynökségek nem fogadják el a terveit, elméletileg nem juthat más támogatási forrásokhoz, saját forrásaira kénytelen támaszkodni.

Franciaország a csúcstechnológiai ágazatok terén jelentősen elmarad az Egyesült Államoktól (a csúcstechnológiai ágazatok összes gazdasági ágazaton

belüli részaránya 2006-ban 67% volt az USA-ban, a franciaországi 48%-kal szemben). A francia gazdaságban az Egyesült Államok az első számú külföldi befektető, 2012-ben a munkahelyteremtő beruházások 23%-ával (AFII 2012). Miközben az Egyesült Államokban a nagyvállalatok K+F-aktivitása töretlen növekedést mutat, Franciaországban az elmúlt 40 évben nem alakult új innovatív nagyvállalat, a csúcsipari nagyvállalatok régebbi alapításúak, kutatás-fejlesztési intenzitásuk alacsonyabb a tengerentúliakénál (Escande 2012). A versenyképességi pólus programmal a területfejlesztési politika a lisszaboni stratégiával összhangban egyértelműen a területi versenyképesség mellett tette le a voksát, a régiók vonzerejének növelésére helyezte a hangsúlyt a leszakadó régiók hátrányainak mérséklésével szemben. Míg a döntéshozók közt konszenzus van abban, hogy Párizs jelenti az ország egyetlen „esélyét” a globális versenyben, a gazdasági tevékenységek és az infrastrukturális létesítmények decentralizációja, a nemzeti térben való kiegyenlített elosztásuk az ország belső kohézióját szolgálta. A francia gazdaság helyzetbe hozása a 21. századra már nehezen volt összeilleszthető a hagyományos területfejlesztési politika céljaival (pl. a határ nélküli ipari térségek támogatásával).

A program elméleti megalapozása és főbb jellemzői

A klaszteresedés Franciaországban sem új keletű jelenség. Már a második ipari forradalom előtt is létrejöttek a magas fokú specializációt mutató foglalkozási vonzaskörzetek (*bassin d'emploi*) (Calais – csipkegyártás, Thiers – kőgyártás), amelyek a nagy ipari koncentrációk hatásait később elszenvedték. A *grandes écoles*-okban képzett mérnököket és általában a nagyszabású projektekben együttműködő nagyvállalatokat előtérbe helyező centralizáció következtében az ipari körzetek nagy része lehanyaglott, alig néhány maradhatott fent a 18–19. századra. A francia kis- és középvállalatok évszázados hátrányainak orvosolására új vállalatközi együttműködési formákat, szervezési módokat alakítottak ki. De nem volt elegendő a rugalmas termelési rendszerekre való átállás, hiszen a versenyképesség másik fontos feltételét, az innovációbarát környezetet is garantálniuk kellett a közhatalmi szerveknek. Az alapvető koncepció a helyi szintű partnerkapcsolatok bázisára épülő kollektív innovációs tevékenység serkentése lett. A közsféra által támogatott technopoliszok, tudományos parkok, innovációs pólusok egyaránt hivatottak voltak elősegíteni az új vállalkozások létrejöttét és a technológiai fejlődést. Ennek ellenére a támogatott programokat a területfejlesztési beavatkozások körébe lehetne inkább sorolni, mivel a közsféra szereplőiben nem tudatosult minden esetben, hogy a földrajzi közelség önmagában nem elégséges feltétele az együttműködések és a pozitív szinergiák létrejöttének. A változó sikerű politikák után 2004-ig, a versenyképességi pólus program elindításáig nem volt példa arra, hogy az állami szint tu-

datosan a kezébe vegye és szervezett módon koordinálja az egymástól elszigetelt kezdeményezéseket.

A térnek a gazdasági jelenségekben játszott kiemelkedő szerepét mutatja, hogy a nemzetközi irodalomban a hetvenes évektől kezdve rendkívül gazdag forrásanyag áll rendelkezésünkre a területi termelési rendszerek formáiról, a vállalkozások földrajzi koncentrációiról, különösen a legfejlettebb ipari régiók (pl. az észak-kaliforniai Szilícium-völgy) sikertényezőiről. A területi termelési rendszerek Maillat (2003) definíciója értelmében a termelőegységek földrajzi közelségével jellemezhető, egymás között erősebb-gyengébb intenzitású kereskedelmi vagy más természetű kapcsolatokat fenntartó, együttesen pedig kiemelkedő termelési dinamikát produkáló ipari és szolgáltató cégekből, kutatási és képzési centrumokból, közvetítő és szakmai szervezetekből álló képződmények. A klaszter tágabb értelemben magába foglalhatja a francia helyi termelési rendszereket, szűkebb értelemben pedig a helyi beágyazottságú, földrajzilag behatárolt, egy nagyvállalat égisze alatti specializált vállalkozások aszimmetrikus hálózatát jelent (Carluer 2006). Annak ellenére, hogy eredetileg nem különült el a porteri értelemben vett, egyazon ágazatban tevékenykedő cégek és intézmények földrajzi koncentrációján alapuló klaszterfogalom¹ a francia póluskonceptiótól, a 2. táblázatban felsorolt tényezők segítenek árnyalni a hangsúlybeli különbségeket.

A pólusok a nemzeti térben egyenlőtlenül, leginkább a nagy agglomerációkban helyezkednek el. A kiegyenlített területi fejlődés követelménye viszont megkívánja a pólusok térbeli diszperzióját (főleg a középvárosokban). A pólusok specializációja a siker alapvető feltétele. Minden pólus esetében ugyanaz a kívánt cél: a nemzetközivé váláshoz szükséges kritikus tömeg elérése és a legmagasabb technológiai színvonalú innováció szükséges eszközeinek megszerzése. Prioritást kaptak az informatikai és az infokommunikációs fejlesztések, a nanotudományok és a biotechnológia (Gallié 2008). A pólusok a térségi stratégiákba illeszkednek, mivel fő céljuk a projekteket generáló transzverzális kapcsolatok erősítése, hosszabb távon pedig a gazdasági szerkezetváltozás.

Az „új generációs klaszterekben” a szereplők együttműködését a központi állam támogatja, a központi források súlya jóval meghaladja a magánszféra részvételét. A legtöbb klaszter állami támogatások nélkül nem volna életképes (Boston Consulting Group, CM International 2008). Ráadásul az észak-amerikai

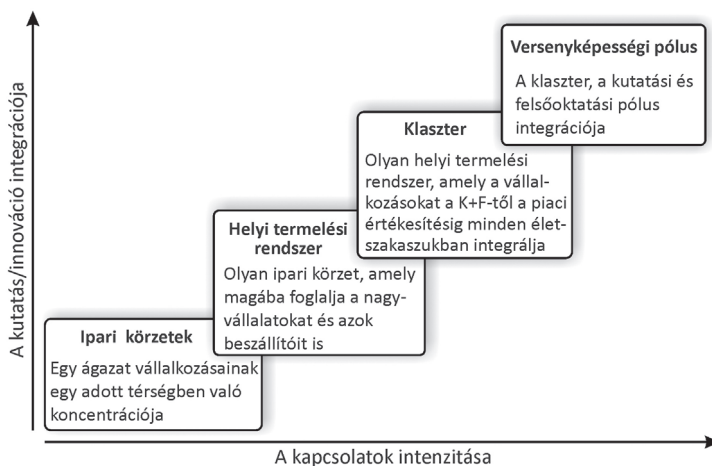
2. táblázat: A versenyképességi pólus és a klaszter fogalmának különbségei
Conceptual differences between competitiveness poles and clusters

Koncepció	Fejlesztési fókusz	Szakirodalmi példa
Versenyképességi pólus	Triple helix (hármasspirál) (exportorientáció, innovatív projektek, nemzeti és nemzetközi láthatóság; a termelési szakaszra épül)	Porter gyémántmodellje
Klaszter	Ipari klaszter (a vállalkozások és egyéb intézmények közötti kapcsolatokra épül)	Marshall modellje

klaszterekkel szemben a francia pólusokban a közigazgatási szervek fontos szerepet játszanak: az állam volt a program kezdeményezője és a finanszírozásban is fő szerepet vállal. A hatékonyság érdekében alapvető fontosságú volna a klaszterpolitika és az iparpolitika szétválasztása helyett a pólust szerkezetalkakító iparpolitikai eszközként alkalmazni, az állam szerepét pedig arra korlátozni, hogy csak a keretfeltételeket alakítsa. A területfejlesztési politika szemszögéből nézve a pólusok a térségi források koncentráálására és összefogására szolgálnak, növelik a térségi vonzerőt és további regionális klaszterek kialakítását célzó helyi politikai kezdeményezésekhez vezetnek. Helyes tehát úgy fogalmazni, hogy a pólusok a Porter-féle klaszterek új generációjaként működnek. A pólusprogram azon túl, hogy a területfejlesztési politika új koncepcióját tükrözi, az ország innovációs és iparpolitikáját is szolgálja, a kormány ezúton ösztönzi a területi szereplőket az együttműködésre, közös fejlesztési stratégiák kidolgozására és közös innovációs projekteken való részvételre (competitivite.gouv.fr). Jelenleg a versenyképességi pólus program képviseli az egyetlen nemzeti szintű iparpolitikát.

2008 és 2011 között 5,7 milliárd euró támogatásban részesültek kutatás-fejlesztési projektek, ami a nemzeti K+F-kiadások 4,5%-át jelentette. 2010-ben a kutatási projektek költségvetése 4,6 milliárd euró volt, 15 000 kutató vett részt bennük, ebből a központi források összege 1,7 milliárd euró. A 2005–2012-es időszakban az állam által a pólusoknak juttatott támogatások teljes összege elérte a 3,5 milliárd eurót. A helyi önkormányzatok és az Európai Unió forrásai további 1 milliárd eurót jelentettek (Masson 2011). A csúcstechnológiai ipar kiemelt támogatása ellenére a program célja nem csupán a high-tech ágazatok, hanem a hagyományos szektorok támogatása is annak érdekében, hogy azok nemzetközi láthatósága javuljon és a foglalkoztatottság is növekedjen (2. ábra).

2. ábra: A különböző termelési rendszerek egymásra épülése
The relationship between various production systems



Forrás: Khattabi, Maillefert 2013, 7.

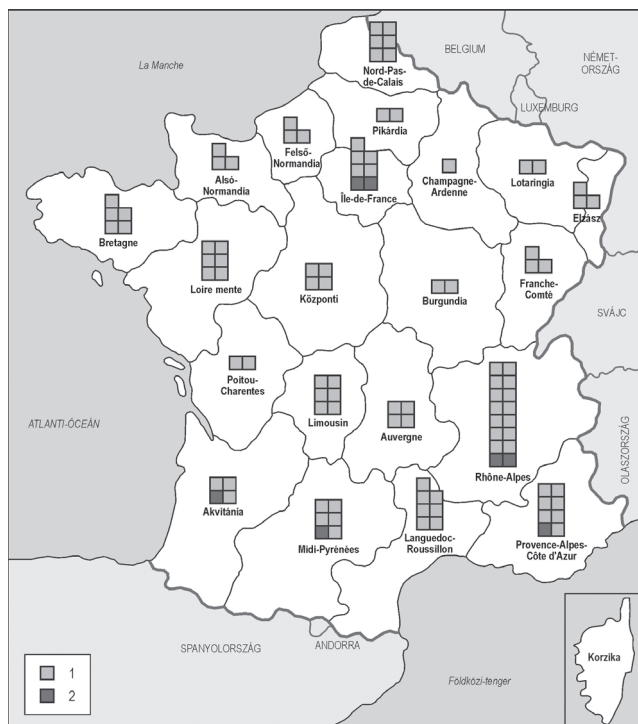
Az eredetileg kijelölt 71 pólus kategorizálása a 2012-es értékelés értelmében elavult és felülvizsgálatra szorul (DATAR 2012), így 2013-tól csak kétféle pólus van. Külön kategóriát képeznek a stratégiai ágazatokban kulcsszerepet játszó pólusok, a 71 közül 18 képes a nemzetközi versenyben is pozíciókat szerezni, ezáltal növelve a pólusprogram nemzetközi láthatóságát. A pólusoknak ezen kívül meg kell felelniük a fenntartható fejlődés követelményének is.

A program egyik legfőbb célja, hogy lefedtesse az alap- és az alkalmazott kutatások közötti tartós együttműködés alapjait, amelynek hiánya kedvezőtlenül hatott a kutatás-fejlesztési teljesítményre. A francia pólusokkal szemben elvárás volt, hogy a kritikus tömeg elérésével képessé váljanak a nemzetközi jelentőségű (pl. amerikai) klaszterek versenytársává válni, ez azonban mindezülig nem történt meg. A Szilícium-völgy és más vezető klaszterek alkotóelemei, a világszínvonalú egyetemi pólus, a sűrű vállalkozói hálózat és a dinamikus fejlődő pénzügyi környezet Franciaországban együttesen csak a fővárosi régióban található meg. A pólusok kijelölése nem felülről vezérelt logika mentén zajlik, hanem a területi szereplők mobilizálására épül, a pénzügyi források elnyerését a pályázatok sikere határozza meg, a projektek és pólusok versenyztetése lehetővé teszi a projektek közti válogatást, a siker alapvető kritériuma pedig a projekt versenyképességre gyakorolt hatása. A kormány a program indításakor, 2004 szeptemberében eredetileg 15 pólus kijelölését tervezte, de a program kimagasló népszerűségét mutatta, hogy 105 póluspályázatot adtak be (competitivite.gouv.fr). Amikor a kormányzat úgy döntött, hogy 67 pályázatot nyertesnek nyilvánít, a források szétaprózódása felé billent a mérleg, a program alapcéljai kérdőjeleződtek meg. Azáltal, hogy az állam minden régióknak kedvezni akart, inkább a területfejlesztés hagyományos orientációját jelenítette meg, mintsem a valódi világszínvonalú klaszterek kialakítására való készséget. Mára minden régió rendelkezik a területén pólussal (3. ábra), általában a legdinamikusabban fejlődő városok bázisán. A pólusok méretüket, tematikájukat, érettségüket tekintve eltérnek egymástól.

A gyakorlatban a pólusok térbeli eloszlására jellemző, hogy a nemzetközies a legfejlettebb régiókban, a metropolizáció miatt felértékelődött térségekben koncentrálódnak és szinte minden esetben a centrumvárosokhoz kapcsolódnak. A pólusok nagy száma miatt a versenyképességi pólus program inkább a területfejlesztési politikához kapcsolódik, a kiegyenlítő politika irányába mutat. A kritikusok szerint azonban a pólusprogram nem segíti elő a területi kohéziót: a vezető térségek előnyben vannak a gyengébb pólusokkal szemben, ami tovább mélyíti a fejlett, globális folyamatokba bekapcsolódó és az inkább „befelé forduló”, fejletlen térségek közötti szakadékot. A pólusok léte inkább a recentralizációt mutatja, hiszen az államé a fő szerep a potenciális növekedést mutató szektorok, régiók és projektek kiválasztásában. A fő cél a delokalizáció megakadályozása a pólusok területén, kompetens szakembergárda bevonásával (Dambrom 2008).

Nehéz a francia állami politikáról általános véleményt alkotni. Abban konszenzus van, hogy a decentralizációs törvények előtt keresztszabályozási rendszer volt érvényben. A keresztszabályozás rendszerében a helyi politikusoknak

3. ábra: A versenyképességi pólusok regionális megoszlása
Regional distribution of competitiveness poles



1: globális jelentőségű pólus, 2: nemzeti jelentőségű pólus.

Adatok forrása: DATAR.

lehetőségük volt az állami hivatalnokokkal és vezető politikusokkal tárgyalásos viszonyba kerülni, ily módon a nemzeti szabályokat a helyi érdekekhez igazítani. Az első decentralizációs törvény óta a politikák központi vezérlésűek lettek. A szerződéses politikák (az állam és a régió keretszerződésai, vidéki szerződések, agglomerációs szerződések) helyébe a top-down szemléletű, távvezérelt politikaalkotás lépett, vagyis a projektek versenyztatásán és a fokozott selektivitáson alapuló egyfajta „új menedzsment” szemlélet. A háttérben a területi versenyképesség áll, amely kiszorítja a korábbi, a kohéziót a helyi fejlesztések középpontjába állító diskurzust. A schumpeteri szemlélet a hangsúlyt egyértelműen az erőforrásokban gazdag, innovációs tevékenységekben és javakban élen járó régiókra helyezi. Mivel pedig a versenyképesség nemzeti és szupranacionális szinten értelmezendő fogalom, természetesen lesznek nyertes és vesztes régiók. A helyi közösségek számára a valódi fiskális autonómia hiánya és a szűkös költségvetés miatt nem maradt mozgáster: ha egy projektet végre akarnak hajtani vagy kénytelenek alkalmazkodni a nemzeti ügynökségek által szabott feltételekhez, vagy pedig lemondanak annak megvalósításáról. A pályázat

és a versenyeztetés a nemzeti szint felé tolja el a hangsúlyt. A központi forrásokhoz való hozzáférést nem az adott projekt helyi relevanciája határozza meg, hanem a nemzeti ügynökség bírálata, méghozzá centralizált, nem a helyi szinthez alkalmazkodó, hanem az egész nemzeti térre megállapított és sok esetben képlékeny kritériumok alapján. A helyi közösségek tehát rákényszerülnek arra, hogy a projekteket a lehető legjobban hozzáigazítsák a nemzeti szintű és kizárólagos finanszírozó igényeihez.

A finanszírozási források megoszlása a pólusok között igen aránytalan: a hat legkiemelkedőbb pólus (4 nemzetközi és 2 nemzetközi ambíciójú) a támogatások 33%-át kapta 2008 és 2011 között, a támogatások felét 12 pólus projektjei kapták. 2009-ben a DATAR a versenyképességi pólus program mellett elindított egy másik területi gazdaságfejlesztési és innovációs politikát, a klaszterpolitikát. Jelenleg 126 elismert klaszter van az ország területén. A klaszterek hasonló célokkal rendelkeznek, mint a pólusok, de miközben a pólusok kifejezett célja a K+F-fejlesztés és a technológiai innováció, addig a klaszterek az innováció minden formáját magukba foglalják és a piachoz közelebb helyezkednek el. A klaszterek képviselhetik a pólussá válás első fázisát. Hatóköriük inkább helyi léptékű, és olyan tevékenységre specializálódnak, amelyet kevésbé fedtek le a pólusok vagy a már létező klaszterek.

Összefoglalás

A francia versenyképességi pólus program valójában az innováció ösztönzésére irányuló közpolitikai intézkedések hagyományos modelljének újragondolása. A modell korábban a nagy (gyakran hadiipari) nemzeti kutatóprogramokhoz és nagyvállalatokhoz kapcsolódó központi finanszírozáson alapult, az 1980-as évektől kezdve viszont háttérbe szorult a decentralizáció, a globalizáció és az uniós folyamatok hatására. A jelenlegi póluspolitika alapját a területi innovációs rendszerek képezik. Alapvető cél az ipari és tudományos létesítmények kritikus tömegének megteremtése. A működés a nyílt innováció elvén alapul, amelynek lényege, hogy a vállalkozások a többi partnerrel együttműködésben végzik az innovációs tevékenységet, nem pedig a szervezetükön belül. A hatból két-két világprojektet osztozik az Île-de-France és Rhône-Alpes régió. A kisebb régiók inkább kisszámú kiválósági ágazatra összpontosítanak, ezek által érvényesíthetik saját identitásukat a többi régióval szemben (Duranton, Martin, Mayer, Mayneris 2008).

Bár korai még mérleget vonni a 8 éve indított programról, a problémák közül néhány már körvonalazódik. A pólusok túlzottan nagy száma mellett az egyetemek és a kutatói szféra kapcsolata sok esetben csak szimbolikus jelentőségű; a kijelölt ágazatok nem mindig azok, ahol az innováció a legsürgetőbb vagy a legelőrehaladottabb; a pólusok specializációja nem mindenhol egyértel-

mű; a szinergiák nem kellően valósulnak meg; a pólusok földrajzilag nem pontosan definiáltak (egy vagy több régióra is kiterjedhetnek); a nemzetközi jelentőség követelménye nem teljesül; a pénzügyi eszközök szétaprózódnak.

Egyes kritikák szerint az állam hajlamos a póluspolitikát nemzeti iparpolitikai eszközként alkalmazni, miközben elsikkadnak a területi beágyazottság szempontjai. Más kritikák szerint a pólusok nagy száma miatt a program a területfejlesztési politika hagyományos kiegyenlítő céljait szolgálja. A program nem vette figyelembe a hagyományos ipari övezeteket, a nagy iparvállalatok által irányított projekteket részesíti előnyben. A területfejlesztési célokat és a helyi fejlesztést azonban sikeresen is össze lehet hangolni, jó példák erre a Toulouse vagy Grenoble területén található pólusok, amelyek nemzetközi láthatóságuk miatt térségük vonzerejét is növelik (Potter, Miranda 2009). Minden pólus sajátos arculattal rendelkezik, eltérő a piacok érettsége, a szereplők koncentrációjának, a termelési vagy szolgáltatási tevékenységeknek, a nemzetközi pozíciónak, a tőkeintenzitásnak és az innovációba való befektetésnek a mértéke. A program homlokterébe az európai foglalkoztatottsági célokkal összhangban a kis- és középvállalatok mint fő munkahelyteremtők kerültek, náluk a legnagyobb probléma az innováció feltételeinek megteremtése és a nagyvállalatokkal való kooperáció nehézsége.

Jegyzet

- 1 Kölsönösen együttműködő cégek, szakosodott beszállítók, szolgáltatók, kapcsolódó iparágak cégeinek és velük kapcsolatban álló intézmények (egyetemek, állami szervezetek, ügynökségek, szakmai egyesületek, kereskedelmi szövetségek) földrajzi koncentrációja, melyeket egy adott témában vagy területen hasonlóságaik és egymást kiegészítő jellemzőik kapcsolnak össze (Porter 2004, 207.).

Irodalom

- AFII (2012): *Rapport annuel des investissements étrangers créateurs d'emploi en France*. Agence française pour les investissements internationaux, Paris
- Boston Consulting Group, CM International (2008): *Évaluation des pôles de compétitivité*. <http://www.diact.fr> (Letöltés: 2014. április 19.)
- Carluer, F. (2006): Réseaux d'entreprises et dynamiques territoriales: une analyse stratégique. *Géographie, Economie, Société*, 2., 193–214.
- Dambon, P. (2008): *Les clusters en France*. L'Harmattan, Paris
- DATAR (2012): *Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité*. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, Paris
- Duranton, G., Martin, P., Mayer, T., Mayneris, F. (2008): *Les pôles de compétitivité: que peut-on en attendre?* ENS Rue d'Ulm, Paris (Collection du Cepremap; 10.)
- Escande, P. (2012): Retrouver le chemin de l'innovation. *Les Echos*, június 12. http://www.lesechos.fr/13/06/2012/LesEchos/21204-048-ECH_retrouver-le-chemin-de-l-innovation.htm (Letöltés: 2014. április 19.)

- Gallié, E.-P. (2008): Attractivité R&D des territoires: Politiques nationales et régionales de recherche et d'innovation en France. *Working Paper IMRI*, 2008/01.
- Grémion, P. (1976): *Le pouvoir périphérique: Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Seuil, Paris
- Jean, Y., Vanier, M. (eds.) (2008): *La France. Aménager les territoires*. Armand Colin, Paris
- Khattabi, M., Maillefert, M. (2013): *Cluster, proximité et innovation. Une revue de la littérature*. <http://www.economia.ma/fr/numero-16/wp/cluster-proximite-et-innovation> (Letöltés: 2014. április 19.)
- Maillat, D. (2003): Développement des systèmes territoriaux de production, compétitivité et innovation. In: *Colloque international de développement local: le développement local dans la perspective du développement humain*.
- Masson, A. (2011): *Repenser la politique des pôles de compétitivité*. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Paris
- Merlin, P. (2007): *L'aménagement du territoire en France*. La documentation Française, Paris
- Porter, M. E. (2004): *La concurrence selon Porter*. Village mondial, Paris
- Potter, J., Miranda, G. (2009): *Clusters, innovation and entrepreneurship, Local Economic and Employment Development (LEED) Programme*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Smits, F. (2007): *Géographie de la France*. Hatier, Paris
- <http://www.competitivite.gouv.fr> (Letöltés: 2014. április 19.)
- <http://www.insee.fr> (Letöltés: 2014. április 19.)